

Dossier « Écologisation des politiques publiques et des pratiques agricoles »

Protection de l'eau et agriculture : une négociation au long cours

Florence Hellec¹, Fabienne Barataud², Laura Martin²

¹ Sociologue, INRA UR0055 ASTER Mirecourt, 88500 Mirecourt, France

² Agronome, INRA UR0055 ASTER Mirecourt, 88500 Mirecourt, France

Mots-clés :
agriculture ; ressources naturelles ; politiques locales ; négociation ; Jura.

Résumé – Contrainte par l'Union européenne à renforcer ses mesures de protection des ressources naturelles en eau, la France comporte quelques exemples de réussite en la matière. Ainsi en est-il du cas de Lons-le-Saunier, précurseur en matière de protection préventive de la qualité de l'eau. Notre étude a porté sur le processus de négociation entre les autorités publiques locales et les agriculteurs, analysé sur le temps long, en intégrant les dynamiques professionnelles agricoles. Nos résultats mettent en évidence le rôle central des élus lédoniens qui, tout en ayant choisi la voie de la concertation, mobilisent ponctuellement les outils réglementaires pour contraindre les agriculteurs. L'engagement de ces derniers dans la protection de la ressource s'explique également par les bénéfices matériels et symboliques qu'ils en ont obtenus sur le plan professionnel.

Keywords:
agriculture; natural resources; public authorities; negotiation; Jura

Abstract – Water protection and agriculture: a protracted negotiation process. The French State is accused by the European Union of failing to protect its natural water resources. Yet there are many examples of water protection success. Lons-le-Saunier is one such example where the town council implements preventive actions to preserve drinking water quality. Our paper analyses the negotiation process between the town council and the farmers. We conducted a long-term study which integrated the professional dynamics of farmers. Thirty people were interviewed in order to understand their mutual relationships and their own representation of the environmental problem and of the solution adopted. Three more or less conflicting periods were detected. In the first period contracts to alter farming practices were signed between the town council and the farmers. In the second period these contracts were renewed by tacit agreement. The third period was characterized by a growing complexity of regulations and the intervention of an increasing number of state stakeholders. In all, this environmental policy remains original and precursory. Yet, contrary to what is currently reported in the media organic farming does not serve water quality today in this particular area. The role played by the town council must be underlined here. They chose a dialogue approach but sometimes used regulatory tools to oblige farmers to take part in the negotiation. The farmers' commitment to natural resources protection may be explained by the material and symbolic benefits they obtained.

Introduction

À l'instar des autres politiques environnementales, les politiques de l'eau ont constitué un laboratoire pour expérimenter des formes plus participatives d'action

publique, considérées comme plus démocratiques (Theys, 2003). À partir des années 1990, des dispositifs innovants de concertation locale tels que les schémas d'aménagement et de gestion des eaux (Sage – Sdage au niveau départemental) ont associé l'ensemble des

Auteur correspondant : F. Hellec, florence.hellec@mirecourt.inra.fr

catégories des usagers de l'eau aux côtés des décideurs politiques locaux pour définir les modalités d'une gestion durable des eaux d'un territoire donné sur le temps long (Richard et Rieu, 2009). D'autres démarches impliquant directement les agriculteurs ont été mises en place afin de réduire les nuisances liées aux activités agricoles qui sont considérées comme la première source de pollution de l'eau (Sutton *et al.*, 2011). Ainsi, les opérations Ferti-Mieux menées avec l'appui des chambres d'agriculture ont visé à réduire les apports en fertilisants des prairies et des cultures (Benoît et Kockmann, 2008). Néanmoins, les résultats obtenus sont jugés insuffisants au regard des objectifs fixés par la puissance publique, et l'État français est aujourd'hui mis en demeure par l'Union européenne de restaurer la qualité de sa ressource en eau potable (European Commission, 2010).

Les moyens à mettre en œuvre pour relever ces enjeux soulèvent un débat au sein de la communauté scientifique. Pour certains, parce qu'elles impliquent une multiplicité d'acteurs aux positions très différentes, les politiques de l'eau seraient par nature plus difficiles à définir et à mettre en œuvre. Elles supposeraient des innovations méthodologiques en matière d'élaboration de compromis, certaines pistes étant déjà avancées (Allain, 2005 ; Richard-Ferrouddji, 2008). À l'inverse, d'autres chercheurs remettent en cause le principe même de la concertation (Mermet, 2006) et en appellent à une attitude plus autoritaire des pouvoirs publics. Les réformes successives des démarches participatives n'auraient abouti, selon eux, qu'à une sophistication et un alourdissement des procédures sans pour autant améliorer l'efficacité des politiques de l'eau. L'exigence de concertation locale favoriserait le jeu des lobbys agricoles et les négociations conduiraient le plus souvent à vider les actions environnementales de leur contenu (Busca, 2003 ; Roussary *et al.*, 2012). Pour ces chercheurs, il serait alors nécessaire de réduire le pouvoir local de la profession agricole.

Il existe pourtant quelques exemples d'accords volontaires conclus entre gestionnaires de l'eau et agriculteurs qui ont permis de restaurer la qualité de l'eau. Pourquoi, dans ces situations, les agriculteurs ont-ils accepté de s'engager dans des changements techniques et d'adopter des pratiques plus respectueuses de l'environnement ? C'est ce que nous avons souhaité comprendre, en nous intéressant plus précisément au cas de Lons-le-Saunier¹, dont les élus mènent depuis une vingtaine d'années une politique de protection de la

ressource en eau potable fondée sur des contrats signés avec des agriculteurs. Cette politique a connu un certain retentissement médiatique, et ce, d'autant plus que la ville de Lons conduit également des actions de soutien à l'agriculture biologique (AB) [Itab, 2006 ; Agence Bio, 2009]. Mais la présentation qui en est faite est souvent assez succincte et comporte quelques raccourcis. Aussi nous a-t-il semblé nécessaire d'engager une étude approfondie de ce cas singulier, centrée sur la négociation entre les acteurs publics et les agriculteurs. Après avoir précisé notre cadre d'analyse ainsi que la méthodologie adoptée, nous présenterons le processus de négociation entre la municipalité de Lons et les agriculteurs, en distinguant trois périodes : de 1989 à 1992, le conflit initial qui a débouché sur la mise en place de conventions entre la ville et les agriculteurs ; de 1993 à 2001, la reconduite des conventions ; et à partir de 2001, une nouvelle phase de tensions caractérisée par une complexification des procédures de négociation.

L'analyse d'un processus de négociation environnementale

Un souci de description des faits

Dans le domaine de la protection de la qualité de l'eau, de nombreux cas sont présentés comme des exemples à suivre et largement commentés en ce sens, parmi lesquels les villes de Munich en Allemagne, de New York aux États-Unis ou de Vittel en France. S'ils sont régulièrement cités dans divers documents d'expertise (par exemple : Caylet, 2009 ; Cour des comptes, 2010) ou dans des articles scientifiques (parmi les plus récents : Depres *et al.*, 2008 ; Montginoul, 2011 ; Grolleau et McCann, 2012), les données empiriques mobilisées sont généralement de seconde main. Au mieux, elles sont issues d'un travail de recherche initial réalisé par d'autres (Deffontaines et Brossier, 1997 ; Salzman, 2005), qui peut toutefois présenter des lacunes ou n'être pas réactualisé. Mais souvent des éléments-clés proviennent des services de communication des organismes en charge de la gestion de l'eau, ce qui apparaît problématique, tant il est évident que ces derniers ont intérêt à présenter leurs actions de manière positive. Pourtant, le rôle du chercheur n'est pas tant de publiciser telle ou telle situation que de réaliser un examen attentif de son contenu afin d'en tirer tous les enseignements utiles et transférables sur d'autres territoires (Hellec *et al.*, 2011 ; Laurans et Aoubid, 2012). Aussi notre perspective n'était pas d'évaluer l'action publique environnementale, mais plutôt d'accéder à une compréhension fine de son élaboration et de sa mise en œuvre, à partir d'une enquête de terrain minutieuse.

¹ Cette recherche a été financée par le projet Abipecc (Agriculture biologique et périmètre de captage) dans le cadre du programme AgriBio3 de l'Inra, qui soutient les recherches sur l'agriculture biologique. Cet article a été sélectionné suite à une présentation à un colloque (Barataud *et al.*, 2010).

Une perspective interactionniste et diachronique

La recherche que nous avons conduite a donc visé à prolonger la réflexion entreprise par d'autres (Barraqué et Viavettene, 2009) sur les accords coopératifs entre gestionnaires de l'eau et agriculteurs. Pour ce faire, nous nous sommes concentrées sur le processus de négociation afin de comprendre comment des accords ont été établis autour des actions à mettre en œuvre pour protéger la qualité de l'eau. La première étape a consisté à identifier les différents acteurs qui ont pris part, de près ou de loin, aux instances de concertation visant à définir les politiques locales de gestion qualitative de l'eau, ainsi que les relations entre ces acteurs. La notion de négociation a constitué un concept opératoire pour embrasser la multiplicité des registres d'interaction entre gestionnaires de l'eau et agriculteurs, registres qui mêlent invariablement coopération et conflit (Touzard, 2006 ; Allain, 2004, 2012). Soucieuses d'aborder la dimension temporelle d'un tel processus, nous avons également étudié la reconfiguration du système d'acteurs au fil du temps et son impact sur le déroulement des négociations et le contenu des accords. Une telle perspective nous a conduites à distinguer les temps forts de la négociation, marqués par des interactions fréquentes, éventuellement tendues, et les périodes qui suivent l'établissement des accords, plus calmes, caractérisées par des échanges plus rares, et au cours desquelles ces accords prennent forme (Allain, 2004). Enfin, l'approche diachronique a permis d'intégrer différents niveaux d'analyse et plus particulièrement d'observer les effets des politiques environnementales nationales et européennes sur le système local d'acteurs.

Différentes modalités d'enquête

L'enquête s'est appuyée sur plusieurs modes d'investigation : (i) des entretiens compréhensifs auprès des différentes catégories d'acteurs impliquées dans la négociation du dispositif de protection de l'eau, (ii) la consultation d'archives de la chambre d'agriculture et de la mairie, et (iii) la participation aux instances actuelles de négociation².

Les entretiens ont visé à rendre compte des différentes étapes de la négociation, mais aussi à accéder aux points de vue des uns et des autres sur les thèmes relatifs

² Les entretiens, le recueil des documents d'archives et une première phase d'analyse ont été réalisés par Laura Martin, à l'occasion de son stage de fin d'études d'ingénieur (Martin, 2010), réalisé dans le cadre du projet Abipeç et financé par le programme AgriBio3 de l'Inra. F. Barataud a ensuite participé régulièrement à des réunions associant collectivités locales et représentants agricoles pour la négociation de nouvelles mesures de protection de l'eau.

à la protection de l'eau et à l'agriculture. Au total, trente personnes ont été interviewées : six acteurs publics chargés de la gestion de l'eau, intervenant à l'échelle locale ou régionale (élus ou employés de la municipalité de Lons, salariés des services administratifs d'État), dix membres des organismes professionnels agricoles (salariés et responsables professionnels) et quatorze agriculteurs, incarnant la diversité des types de production (huit céréaliers, six éleveurs de vaches allaitantes et l'unique maraîcher biologique) et représentant plus des deux tiers des exploitants situés sur le périmètre de protection rapproché.

Caractéristiques du terrain d'étude

Située au pied du massif du Jura, entre la plaine céréalière de la Bresse au nord et la zone viticole de Revermont à l'est, Lons-le-Saunier est une ville de 18 000 habitants, préfecture du département du Jura. L'activité économique est concentrée dans le secteur tertiaire, le tissu industriel étant peu développé. Une régie communale, directement rattachée aux services techniques de Lons, assure l'approvisionnement en eau potable de la ville et de six communes voisines (soit 25 000 habitants). Environ deux millions de mètres cubes sont prélevés annuellement, provenant pour les deux tiers d'un captage localisé sur la commune de Villeveux, et pour un tiers de sources situées sur les communes de Conliège et Revigny.

Plusieurs zonages ont été réalisés pour la protection du principal captage de Villeveux (Fig. 1). Un périmètre de protection immédiat, de 7 ha, défini en 1961, comprend les puits et les zones interpuits. Un périmètre de protection rapproché, qui couvrirait 70 ha situés au sud des puits en 1992, a été élargi en 2006 pour atteindre 220 ha autour des puits. Un périmètre de protection éloigné de 1 500 ha a été également tracé en 2006. Nous allons maintenant revenir sur les origines du captage, puis présenter le processus de négociation entre la ville de Lons et les agriculteurs autour de la protection de la ressource en eau potable.

La négociation des conventions

Les premiers signes de pollution

C'est en 1961 qu'une station de pompage est installée à Villeveux. La ville de Lons devient alors propriétaire de la zone d'interpuits, qu'elle met en location auprès de quatre agriculteurs. Les terres situées autour des puits, très marécageuses, étaient occupées par des prairies et de la forêt ; elles ont été assainies grâce au pompage de l'eau. Défrichées après le remembrement de 1965, elles ont été ensuite mises en culture.

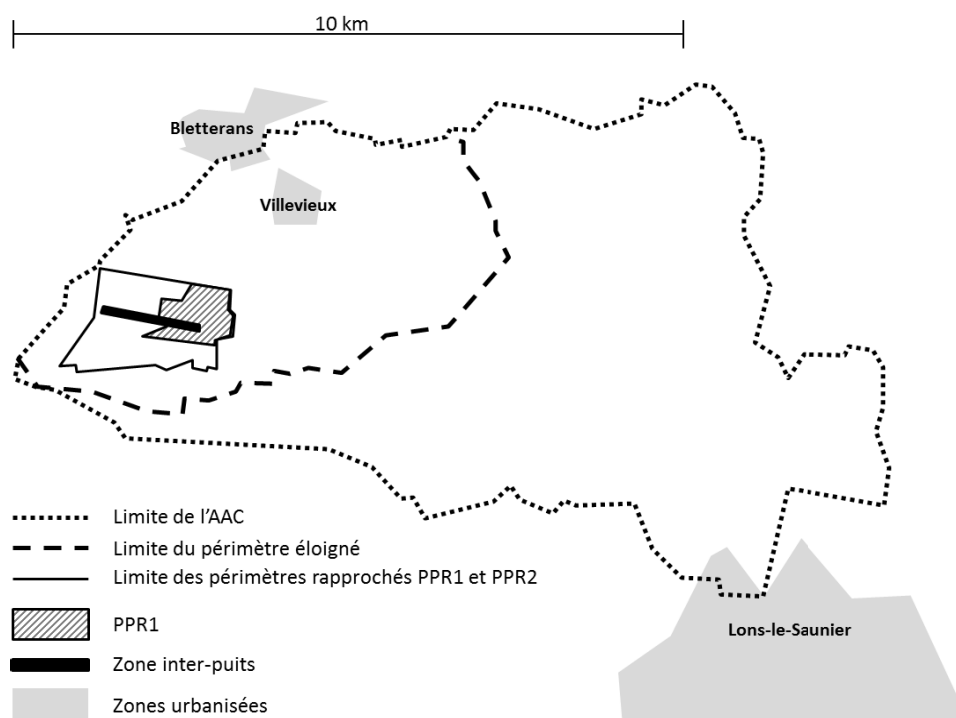


Fig. 1. Périmètres de protection du bassin d'alimentation de captages de Villevieux (d'après une carte réalisée par la chambre d'agriculture du Jura).

Dans les années 1970, comme dans de nombreuses régions françaises, la recherche par les agriculteurs d'une augmentation des rendements favorise le recours aux engrais minéraux et aux produits phytosanitaires. À partir de 1985, les analyses réalisées par le Service technique des eaux (STE) de Lons, chargé du suivi du captage, mettent en évidence une augmentation de la teneur des nitrates de l'eau des puits. Mais comme celle-ci reste en deçà des normes réglementaires (50 mg/L), il n'apparaît pas nécessaire de prendre des mesures particulières pour enrayer cette hausse. En mars 1989, un représentant de la liste des Verts est élu au conseil municipal de Lons. Il est nommé délégué à la qualité de la vie par le maire qui est lui-même militant du parti de droite Rassemblement pour la république (RPR). L'élu écologiste demande alors au STE de mettre en place des analyses mensuelles de l'eau des puits qui font apparaître un dépassement chronique des normes de potabilité (présence de triazines). Il est également alerté par l'augmentation constante du taux de nitrates (de 5 mg/L en 1960 à plus de 40 mg/L dans les années 1980). Deux puits ne peuvent plus être exploités. Or ce conseiller municipal est très soucieux de la protection de l'environnement, comme en témoigne son appartenance politique, mais aussi ses autres activités professionnelles dans le milieu de l'agriculture biologique. Il se révèle alors visionnaire à une époque où la protection de l'environnement et le

développement durable ne sont pas encore devenus des préoccupations prioritaires des pouvoirs publics³. Avec l'appui du maire, également sensible aux problématiques environnementales, il décide alors de lancer une politique de reconquête de la qualité de l'eau, privilégiant des négociations directes avec les agriculteurs plutôt que le suivi strict de la procédure réglementaire de déclaration d'utilité publique (DUP).

Les baux environnementaux, une solution transitoire

La première solution envisagée est le rachat des terres autour de la zone des puits. Cette proposition entraîne une vive opposition de la part des agriculteurs qui cultivent ces terres, qui y voient une volonté des élus locaux de sanctuariser un territoire pour des raisons environnementales. C'est ce conflit initial qui permet cependant le démarrage du processus de négociation. Comme l'ont souligné Yannick *et al.* (2009), le recours par les autorités publiques à la menace, généralement sous forme d'une réglementation imposée, contraint en effet les agriculteurs à sortir d'une posture attentiste pour s'engager dans la concertation. Finalement, les discussions vont

³ La notion de développement durable a été popularisée à la suite de la conférence des Nations unies organisée à Rio de Janeiro en juin 1992.

conduire à opter pour la contractualisation entre la municipalité de Lons et les agriculteurs.

Les premiers contrats, passés en 1989, prennent la forme de baux environnementaux qui s'appliquent uniquement sur le périmètre de protection immédiat, propriété de la ville de Lons grâce à l'intercession de la Société d'aménagement foncier et d'établissement rural (Safer). Les agriculteurs acceptent de contractualiser les terres concernées qui sont remises en herbe et sur lesquelles toute fertilisation est interdite. Si ces contrats permettent d'apaiser les conflits pendant quelques années, de nouvelles tensions apparaissent toutefois en 1992, lorsque le STE constate que l'eau des puits continue de se dégrader (dépassement quasi constant des normes de potabilité pour les triazines). Le maire de Lons, impliqué dans les questions environnementales au sein de son parti politique, craint un retentissement de ces événements sur sa campagne électorale. Il est en effet candidat aux prochaines élections législatives qui se tiennent en mars 1993. Il décide alors d'aller plus loin dans la démarche de protection de la ressource en eau, aux côtés de l'élu écologiste.

Le choix du conventionnement

Une nouvelle phase de négociation est entamée avec les agriculteurs, avec l'appui de la chambre d'agriculture. Elle aboutit à un double accord. D'une part, un système de conventionnement est mis en place entre le STE et les agriculteurs sur un périmètre de protection qui couvre 70 ha au sud des puits et a été défini par une étude hydrogéologique financée par l'Agence de l'eau Rhône Méditerranée Corse (RMC). Ce système s'inscrit dans le cadre d'une contractualisation incluant objectifs et financements. Ainsi, les conventions comprennent le versement d'indemnités financières en contrepartie du respect du cahier des charges suivant⁴ : interdiction de la culture de maïs, baisse de l'utilisation des intrants de 20 %, mise en place de couverts hivernaux. D'autre part, la chambre d'agriculture du Jura s'engage auprès du STE à assurer un suivi des pratiques agricoles sur la zone, ainsi qu'à mettre en place des actions de conseil auprès des agriculteurs. Enfin, ces deux organismes décident de se rencontrer tous les ans pour faire le point sur les changements de pratiques agricoles et l'état de la qualité de l'eau.

Contrairement aux cas étudiés par d'autres (Becerra et Roussary, 2008), la reconquête de la qualité de l'eau potable qui approvisionne la ville de Lons-le-Saunier résulte donc d'une action publique engagée. Les élus

⁴ Les indemnités s'élèvent alors à 1 700 FF/ha/an pour les propriétaires-exploitants et à 1 100 FF/ha/an pour les agriculteurs locataires de la ville (soit 30 ha). Les baux environnementaux mis en place en 1989 sont alors passés sous la forme d'une convention, pour un montant de 4 000 FF/ha/an.

locaux se sont saisis de cette problématique environnementale, et ce, alors même qu'ils n'appartiennent pas aux mêmes organisations politiques et qu'ils ne poursuivent pas tout à fait les mêmes objectifs. Militant de la première heure au sein d'un parti écologiste, l'élu municipal chargé de la qualité de la vie est également un acteur du développement de l'AB sur le territoire jurassien. Le maire RPR, à la tête de la ville depuis les années 1980, s'est quant à lui fortement investi sur les questions environnementales au sein de son parti politique. Les échéances électorales ont alors contribué à accélérer l'action publique en faveur de la protection de la qualité de l'eau potable, alors qu'ailleurs, ces mêmes échéances sont souvent considérées comme un obstacle, les candidats préférant éviter de s'engager dans des situations conflictuelles à la veille des élections.

Reconduction des conventions dans un souci partagé de réduction des pollutions d'origine agricole

Les agriculteurs et le « laboratoire d'expérimentation »

Entre 1993 et 2006, les conventions, initialement établies pour une durée de cinq ans, sont renouvelées régulièrement sans remise en cause de leur contenu. Au niveau agricole, ces conventions sont suivies par une ingénieure de la chambre d'agriculture qui les utilise comme support d'actions de développement. De 1991 à 2001, elle mène en effet un important travail d'analyse du fonctionnement hydrogéologique de la nappe et des mécanismes de pollution agricoles, et sensibilise les agriculteurs à la problématique de l'eau par de nombreuses réunions. D'après sa propre expression, c'est un véritable « laboratoire d'expérimentation » qui est ainsi mis en place, les agriculteurs étant collectivement engagés dans l'apprentissage de techniques de production moins coûteuses en intrants et donc moins dommageables pour l'environnement. Cette période est également présentée de manière positive par les agriculteurs rencontrés. De fait, certains d'entre eux se sont fortement impliqués dans l'expérimentation de nouvelles techniques, réalisant des essais sur leur ferme. Considérés dès lors comme des innovateurs, ils accèdent ainsi à une forme de reconnaissance professionnelle par les pairs, au sein du milieu agricole local (Compagnone, 2004).

Parallèlement aux actions de conseil collectif, l'ingénieure mobilise également de nouveaux dispositifs de la Politique agricole commune (Pac), issus de la réforme de 1992 et orientés vers la protection de l'environnement. En 1995, une mesure agri-environnementale territorialisée (MAEt⁵) est mise en place sur 180 ha autour des puits de Lons de façon à agrandir la zone de protection. Douze agriculteurs s'engagent dans cette MAEt, dont

l'ensemble de ceux qui sont en convention avec la ville de Lons. Cette MAE se poursuit par la signature d'un contrat territorial d'exploitation concerté (CTE)⁶ en 2001, permettant d'étendre les pratiques adoptées sur le périmètre de captage à l'ensemble de l'exploitation. Cette dynamique agricole prend fin en 2001, lorsque l'ingénieure quitte la chambre d'agriculture pour accéder à un poste plus élevé. Suite à une réorganisation interne de la chambre d'agriculture, son successeur dispose de moins de temps pour investir cette mission d'animation technique. La dynamique d'innovation technique apparaît ainsi fragile, et reflète le rapport ambivalent des organismes agricoles à l'égard des dispositifs de conseil collectif. Selon C. Compagnone (2009), ceux-ci sont en effet régulièrement délaissés au profit d'actions de conseil plus individuelles et considérés comme plus simples à mettre en œuvre, alors que le conseil collectif paraît plus performant pour accompagner des changements de pratiques agricoles. Toutefois, dans le cas ici étudié, les actions de protection de l'eau sont poursuivies par les acteurs politiques locaux.

La municipalité de Lons et le soutien à l'AB

En 2001, le militant écologiste est réélu au conseil municipal. Auparavant, suite à l'incendie de l'épicerie de produits biologiques dont il était gérant, il avait choisi de ne pas briguer de second mandat à la mairie de Lons en 1995 et de se consacrer à d'autres projets dans le secteur de l'AB. Devenu en 2001 adjoint du maire, en charge de l'environnement et du développement durable, il engage alors la municipalité de Lons dans une politique de soutien au développement de l'AB. La ville dispose d'une cuisine centrale qui prépare chaque jour plus de 5 000 repas qui sont livrés aux hôpitaux, aux écoles, aux maisons de retraite ou consommés au sein du restaurant municipal. Des produits biologiques, issus de filières locales (pain, viande bovine, produits laitiers) sont peu à peu introduits dans les menus du restaurant municipal. Fort de cette nouvelle dynamique, l'élu écologiste souhaite alors développer l'agriculture biologique sur la zone des puits car il estime que c'est une solution plus appropriée pour une amélioration pérenne de la qualité

⁵ Les MAE sont issues du règlement CEE n°2078/92. Il s'agit de contrats qui s'adressent à des agriculteurs volontaires, dans lesquels ces derniers reçoivent une prime pour l'adoption de pratiques agricoles respectueuses de l'environnement.

⁶ Créés par la loi d'orientation du 9 juillet 1999, les CTE faisaient suite aux MAE. Il s'agissait d'un contrat de cinq ans passé entre agriculteurs et pouvoirs publics, sur la base d'un projet de développement de l'exploitation agricole, intégrant des objectifs de protection de l'environnement. Les CTE collectifs ou concertés permettaient une bonification de 20 % des aides perçues par les agriculteurs. Les derniers CTE ont été signés en juillet 2002.

de l'eau. De son point de vue, la potabilité de l'eau supposerait des teneurs en nitrates aux alentours de 1 mg/L, qui correspondent à celles qui existaient lors de la création de la station de pompage⁷.

Pour inciter les agriculteurs de la zone à la conversion en AB, il leur propose un débouché via le restaurant municipal. Mais aucun agriculteur n'accepte de se lancer, alors même qu'il existe déjà une ferme biologique sur le secteur, dont la conversion avait démarré en 2000 via un CTE individuel. Cette ferme, menée par deux frères en Gaec (Groupement agricole d'exploitation en commun), a connu un parcours original⁸, qui lui vaut d'être considérée par les autres agriculteurs comme un cas à part.

La prédominance des acteurs locaux dans la négociation

La longue période (1993-2006) qui suit la mise en place et le renouvellement des conventions entre la municipalité de Lons et les agriculteurs de la zone est caractérisée par des relations apaisées, quelque peu distantes. Le système d'acteurs directement impliqués dans les négociations reste local, associant les agriculteurs de la zone de captage, le maire et l'élu écologiste, et des agents du STE pour ce qui concerne la ville de Lons, ainsi que des membres de la chambre d'agriculture du Jura qui assurent une fonction de médiation.

En second plan se profilent néanmoins d'autres acteurs qui agissent à d'autres niveaux – régional, national, voire européen – et qui orientent également les politiques agricoles locales en soutenant l'action de la mairie, mais qui n'interviennent pas directement dans le processus de négociation. Ainsi, la Safer, en permettant à la mairie d'acquérir des terres, et l'Agence de l'eau RMC, en finançant des expertises, fournissent à la mairie des moyens juridiques et matériels pour définir le territoire d'action. Les nouveaux instruments des pouvoirs publics que constituent les MAE puis les CTE, et qui s'appuient également sur une logique contractuelle, viennent aussi soutenir et renforcer la dynamique engagée dans le cadre des conventions. Ce sont les acteurs locaux, et en premier lieu l'ingénieure de la chambre, qui se saisissent directement de ces nouveaux instruments pour les adapter au contexte du territoire agricole qui englobe la zone de captage.

⁷ Cet acteur politique mobilise des arguments scientifiques pour motiver son point de vue. Il indique avoir acquis cette culture scientifique au cours des quatre années de médecine qu'il a suivies (sans devenir médecin lui-même) et par la fréquentation des « milieux naturalistes » dans les années 1970.

⁸ L'élevage laitier a été arrêté en 2003 pour être remplacé par la production de plants de légumes pour le maraîchage, en plus d'une petite activité céréalière.

Enfin, durant cette période, deux logiques différentes de protection de l'eau sont promues : la première, portée par les agriculteurs avec l'appui de la chambre d'agriculture, qui consiste à réduire les apports d'intrants grâce à un suivi plus précis des cultures ; la seconde, lancée par la municipalité, qui vise à protéger la qualité de l'eau grâce à l'agriculture biologique mais qui ne parvient pas à se concrétiser à cette époque.

Nouveaux dispositifs publics de protection de l'eau, nouveaux conflits

La reprise de la négociation de la DUP

En 2006, toujours sous l'égide de l' élu écologiste, le conseil municipal de Lons décide d'augmenter les exigences en matière de qualité de l'eau, afin d'abaisser le taux de nitrates désormais stabilisé sous la valeur-guide européenne⁹ de 25 mg/L depuis 2003. Il confirme son ambition de développer l'AB sur la zone de captage. Il décide alors de relancer la procédure DUP, et ainsi de reprendre les négociations avec les agriculteurs.

La procédure de DUP, qui correspond à une obligation réglementaire, avait déjà été engagée en 1998 mais rapidement abandonnée par la mairie de Lons. Les conventions, considérées comme une démarche plus flexible, permettaient déjà de contraindre les agriculteurs d'adopter des pratiques respectueuses de l'environnement. La DUP est en effet une procédure fortement encadrée, synonyme pour les élus municipaux d'une certaine lourdeur de mise en application. Pour les agriculteurs, la DUP conduit à l'instauration de contraintes pérennes, non renégociables, contrairement aux conventions avec la municipalité. Qui plus est, la durée d'indemnisation se limite à la période de changements de pratiques dans le cadre de la DUP. Toutefois, cette procédure administrative revêt un caractère obligatoire, et la municipalité aurait été contrainte tôt ou tard de la mettre en œuvre. Pour l' élu écologiste, elle constitue également une voie réglementaire obligeant les agriculteurs à aller plus loin dans le changement de pratiques.

Avec la relance de la procédure DUP, un nouveau périmètre de protection rapproché, plus vaste que le premier puisqu'il couvre désormais 220 ha autour des puits est alors délimité par un bureau d'études engagé par le STE. De nouvelles réunions sont organisées entre le STE et les agriculteurs de ce périmètre élargi. Cependant, aucun accord n'est établi, les propositions successives de la municipalité (remise en herbe du périmètre de protection, aides à la conversion à l'AB, aides à l'achat

de matériel spécifique, etc.) étant tour à tour rejetées par les agriculteurs. Les contre-propositions de ces derniers, à savoir l'implantation de culture de chanvre et de luzerne sur le périmètre de protection rapprochée, ne sont pas retenues non plus du fait de l'absence de filières locales de valorisation.

L'entrée dans la démarche « captage Grenelle »

La situation est encore bloquée en 2009 quand les captages de Villevieux sont désignés par le Grenelle de l'environnement comme captages prioritaires¹⁰. S'ils ne dépassent pas les normes de potabilité, ils constituent cependant une ressource stratégique pour l'alimentation en eau potable dans le sens où ils desservent un important bassin de consommation sans ressource de substitution suffisante proche. Cet événement oblige la ville de Lons à reprendre les négociations avec les agriculteurs. Trois d'entre eux sont alors reconnus par le STE comme « négociateurs » : l'un siège à la chambre d'agriculture, le second est responsable local du syndicat majoritaire (FDSEA), le troisième est considéré comme un agriculteur innovant techniquement sur le secteur. En juin 2012, le STE et l' élu écologiste mettent en place un comité de pilotage pour la DUP et la démarche Grenelle, qui associe près d'une vingtaine de participants, représentant principalement des organismes publics ou associatifs du département du Jura¹¹, en plus d'un bureau d'étude privé chargé de l'expertise hydrogéologique.

Ces différents acteurs extérieurs jouent des rôles distincts. Les services de l'État veillent à la bonne application de la démarche Grenelle, telle qu'elle a été définie nationalement, et s'informent des actions qui seront mises en œuvre. Certains organismes, tels que la fédération de la chasse ou la société de viticulture, interviennent comme experts extérieurs pour valider ou compléter les études agronomiques produites par la chambre d'agriculture. Principal bailleur du dispositif de protection de l'eau, l'Agence de l'eau cadre davantage les négociations

⁹ Une valeur-guide correspond à un niveau de concentration de polluants dans l'eau ou l'air, fixé par les autorités publiques dans le but d'éviter les risques pour la santé humaine.

¹⁰ Le Grenelle de l'environnement est une concertation initiée par le gouvernement français en 2007, dans le but de définir un programme d'actions pour la protection de l'environnement. Parmi les mesures prises dans le domaine de l'eau, plus de 500 captages ont été désignés comme prioritaires en 2009, c'est-à-dire qu'ils doivent faire l'objet d'un plan de protection aboutissant à des résultats fixés à l'échéance de 2012.

¹¹ Ces organismes sont l'agence de l'eau RMC, plusieurs services de la direction départementale des Territoires du Jura, la Fédération départementale de la chasse, l'Établissement public territorial de bassin pour le contrat de rivière de la Seille, la Safer, la direction régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement, la société de viticulture, le lycée agricole de Montmorot, la délégation territoriale de l'agence régionale de la Santé, le conseil général, la Fédération départementale du syndicat des exploitants agricoles.

en indiquant le type de mesures finançables. Concernant les agriculteurs, les mesures retenues doivent nécessairement correspondre à des MAE dont le contenu est défini au niveau national. Ces différents acteurs participent donc à des degrés divers aux négociations environnementales, mais ils restent toujours en seconde ligne. Ils n'ont pas de prise directe sur l'orientation des discussions entre les élus locaux et les agriculteurs qui se tiennent, pour partie, en dehors des réunions officielles du comité de pilotage.

Via la démarche Grenelle, la municipalité entend réaffirmer sa volonté de développer l'AB. Mais les agriculteurs continuent de s'y opposer, rejetant même l'idée d'une conversion partielle qui limiterait, selon eux, leurs possibilités d'assolement. Un accord est finalement trouvé en 2012. L'arrêté de DUP comprend le respect des pratiques de l'AB sur les 70 ha correspondant au premier périmètre de protection rapproché (sans obligation de conversion de l'exploitation agricole à l'AB). Pour ces terres, la municipalité s'est engagée à assurer une contrepartie financière permettant aux agriculteurs de toucher le prix du marché biologique pour le foin et les cultures. Le montant et les modalités de ces compensations ont été décidés entre le chargé de mission du STE, l'élu écologiste et les trois agriculteurs représentants, c'est-à-dire en marge des réunions du comité de pilotage, et donc en l'absence des représentants des autres organismes publics.

Ainsi, cette nouvelle phase de négociation se caractérise par une complexification du processus de décision, lié à un renforcement de la réglementation et à l'entrée en scène de nouveaux acteurs institutionnels qui correspondent à des niveaux décisionnels variés. Les acteurs publics locaux parviennent toutefois à jouer sur plusieurs registres, s'appuyant tour à tour sur la réglementation et sur les discussions directes, pour contraindre les agriculteurs à modifier leurs pratiques et ainsi à réduire les sources de pollution de l'eau. Cependant, pour l'heure, le développement effectif de l'AB sur le périmètre de protection du captage est moins important que ne l'aurait souhaité l'élu écologiste. Contrairement à ce qui est fréquemment rapporté dans les médias, l'AB ne contribue pas directement à la préservation de la qualité de l'eau à Lons-le-Saunier. Il nous a donc semblé nécessaire d'examiner les raisons pour lesquelles les agriculteurs se sont montrés opposés à l'AB, tant à l'époque des conventions qu'au moment de la négociation de la DUP.

L'impossible développement de l'AB

Les entretiens mettent en évidence une attitude ambivalente des agriculteurs à l'égard de l'AB. Au premier abord, ils rejettent cette forme d'agriculture qu'ils jugent passéiste, peu productive, plutôt pratiquée par des néoruraux, et dont il serait difficile de tirer un revenu. Toutefois, ils se montrent intéressés par certaines techniques

utilisées par les agriculteurs biologiques. Selon eux, cette forme d'agriculture demanderait davantage de compétences techniques, notamment pour les grandes cultures. Mais l'exemple des uniques agrobiologistes du secteur, dont les champs seraient envahis de mauvaises herbes, renforce leurs doutes quant à la faisabilité technique de l'AB. De fait, les agriculteurs considèrent que les outils de désherbage mécanique sont difficiles à utiliser sur leurs terres qu'ils qualifient de « très argileuses » et que le recours aux herbicides est incontournable.

Mais, dans les faits, aucun essai technique en AB n'est réalisé sur le terrain. En effet, la proposition de conversion à l'AB faite par la municipalité survient alors même que s'arrête la dynamique collective portée par l'ingénieure de la chambre, en raison de son départ. Or personne dans la chambre d'agriculture ne semble avoir pris la suite, ni en 2001, ni même en 2006, lorsque la municipalité relance le projet de conversion à l'AB de la zone en même temps que la procédure de DUP. L'AB est considérée par les agriculteurs comme une solution technique qui leur est imposée de l'extérieur, et ce, d'autant plus qu'elle n'est pas relayée par des conseillers de la chambre d'agriculture. Il s'agit là d'une définition exogène de leur métier (Granjou et Mauz, 2009), synonyme à leurs yeux d'une remise en cause de leur professionnalisme, c'est-à-dire de leur capacité à élaborer par eux-mêmes les techniques de production (Boussard *et al.*, 2010). C'est là une situation différente de ce qu'ils ont connu au cours de la période précédente, où l'acquisition de nouvelles compétences techniques leur a permis d'asseoir leur légitimité professionnelle.

Conclusion

À Lons-le-Saunier, les élus locaux ont joué un rôle central dans la négociation environnementale avec les agriculteurs. Alors que d'autres municipalités tendent à banaliser les pollutions diffuses en les assimilant à « un risque ordinaire » (Becerra et Roussary, 2008), les élus lédoniens ont mené une politique volontariste très ambitieuse, les niveaux de contamination visés étant inférieurs aux normes réglementaires de potabilité. Privilégiant la voie de la concertation, ils n'ont toutefois pas hésité à recourir parfois à la menace et à s'appuyer sur les contraintes réglementaires pour obliger les agriculteurs à prendre part aux discussions. La complexification du cadre de la négociation à partir de 2006 n'a pas entravé le déroulement de celle-ci dans la mesure où les élus locaux conservent des relations directes avec les agriculteurs, se ménageant des lieux de discussion en marge des réunions officielles. Certes, nous l'avons indiqué, l'AB occupe une faible place sur le périmètre de protection. Cependant, des modifications de l'activité agricole ont permis une amélioration substantielle et

durable de la qualité de l'eau alors même que de tels changements semblent impossibles à mettre en œuvre sur d'autres territoires (Barraqué et al., 2007).

Si les agriculteurs se sont peu à peu familiarisés avec la problématique de la protection de la ressource en eau, leur engagement dans des changements de pratiques s'explique avant tout par des bénéfices matériels et symboliques qu'ils y ont trouvés sur le plan professionnel. Ici, ces bénéfices se traduisent par la participation à une dynamique collective d'innovation technique, en plus de l'obtention de primes dans le cadre du conventionnement. Ailleurs, c'est par l'accès à un label de qualité pour leur produit que les agriculteurs donnent sens à leur engagement dans des démarches environnementales, au-delà de l'objectif de préservation de la qualité de l'eau (Bosc et Doussan, 2009). L'analyse que nous avons conduite a donc permis de dépasser l'interprétation en termes de lobbys agricoles qui, si elle explique certains blocages ou certaines dérives des négociations environnementales, contribue toutefois à véhiculer une vision réductrice des agriculteurs. D'une part, elle tend à assimiler la position des représentants syndicaux à celle de l'ensemble du monde agricole, occultant ainsi la diversité des points de vue et des attitudes face à la question environnementale, pourtant mise en évidence dans les travaux de sociologie de l'agriculture (Lémery, 2003 ; Lamine, 2011). D'autre part, la défense du métier d'agriculteur est alors analysée au seul prisme de la défense d'intérêts sectoriels alors que des enjeux, d'ordre identitaire (Sennett, 2006), doivent également être pris en compte. Enfin, une telle vision tend à négliger le rôle central des conseillers et techniciens agricoles (Rémy et al., 2006) dont l'action est certes orientée par les responsables professionnels agricoles, mais dépend aussi de la manière dont ils choisissent d'investir les missions qui leur sont confiées.

Ainsi, derrière ce qui s'apparente par moment à un marchandage entre la ville et les agriculteurs se profile néanmoins l'élaboration progressive d'un bien commun autour de la protection d'une ressource naturelle. Ce processus apparaît cependant inachevé, la procédure Grenelle étant actuellement en cours. De plus, l'adjoint du maire chargé du développement durable, qui a lancé de nouvelles actions de soutien de l'AB¹², n'a pas abandonné l'idée de convertir le périmètre de protection des captages. De leur côté, les agriculteurs doivent faire face à un contexte économique plus instable et le rythme d'agrandissement des exploitations s'accélère. La définition d'un bien commun territorial (Lascoumes et Le Bourhis, 1998) est donc un ouvrage à remettre sans cesse

sur le métier, qui suppose une attention constante de la part des politiques publiques.

Références

- Agence Bio, 2009. Qualité de l'eau : la Bio coule de source !, *Lettre d'Information*, 11.
- Allain, S., 2004. La négociation comme concept analytique central d'une théorie de la régulation sociale, *Négociations*, 2, 23-41.
- Allain, S., 2005. La médiation environnementale comme système de régulation politique : application au gouvernement de l'eau, in Faget, J. (Ed.), *Médiation et action publique : la dynamique du fluide*, Bordeaux, PUB, 135-150.
- Allain, S., 2012. Négocier l'eau comme un bien commun à travers la planification concertée de bassin, *Natures Sciences Sociétés*, 20, 52-65.
- Barataud, F., Hellec, F., Martin, L., 2010. La protection de l'eau potable à Lons-le-Saunier : un cas exemplaire de négociation avec les agriculteurs ? Communication au colloque *Écologisation des politiques publiques et des pratiques agricoles*, Avignon, Unité Écodéveloppement, Inra, 16-18 mars.
- Barraqué, B., Viavattene, C., 2009. Eau des villes et eau des champs : vers des accords coopératifs entre services publics et agriculteurs ?, *Économie Rurale*, 310, 5-20.
- Barraqué, B., Bosc, C., Doussan, I., Viavettene, C., 2007. *L'eau des villes et l'eau des champs, pour une évaluation adaptée à la démarche du développement durable*. Rapport final pour le programme D2RT, Ministère de l'Écologie (<http://www.centre-cired.fr/spip.php?article741>, consulté le 02/09/2013).
- Becerra, S., Roussary, A., 2008. Gérer la vulnérabilité de l'eau potable : une action publique désengagée ?, *Natures Sciences Sociétés*, 16, 220-231.
- Benoît, M., Kockmann, F., 2008. L'organisation des systèmes de culture dans les bassins d'alimentation de captages : innovations, retours d'expériences et leçons à tirer, *Ingénieries*, 54, 19-32.
- Bosc, C., Doussan, I., 2009. La gestion contractuelle de l'eau avec les agriculteurs est-elle durable ? : approche politique et juridique, *Économie Rurale*, 309, 65-80.
- Boussard, V., Demazière, D., Milburn, P., 2010. Introduction : qu'est-ce qu'être professionnel ?, in Boussard, V., Demazière, D., Milburn, P. (Eds), *L'Injonction au professionnalisme : analyses d'une dynamique plurielle*, Rennes, PUR.
- Busca, D., 2003. Agriculture et environnement : la mise en œuvre négociée des dispositifs agri-environnementaux. Effets d'organisation, enjeux de territoire et dynamique d'appropriation stratégique, *Ruralia*, 12-13.
- Caylet, S., 2009. *Conventions conclues entre collectivités publiques et agriculteurs en vue du développement, par soutiens publics incitatifs, de pratiques favorisant une meilleure qualité des eaux : place de l'Agence de l'eau dans ces dispositifs contractuels*. Rapport pour l'Agence de l'Eau Seine Normandie.
- Compagnone, C., 2009. Conseil collectif et collectifs de production de connaissances, in Compagnone, C., Auricoste, C., Lémery, B., *Conseil et développement en agriculture : quelles nouvelles pratiques ?*, Dijon, Paris, Educagri, Quae, 19-35.

¹² Un projet de conserverie de fruits et légumes bio a été lancé pour approvisionner la cuisine centrale, avec le soutien de l'Agence de l'eau RMC.

- Compagnone, C., 2004. Agriculture raisonnée et dynamique de changement en viticulture bourguignonne, *Recherches Sociologiques*, 3, 103-121.
- Cour des comptes, 2010. *Rapport public annuel* (<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/104000071/index.shtml>, consulté le 02/09/2013).
- Deffontaines, J.-P., Brossier, J. (Eds), 1997. Agriculture et qualité de l'eau : l'exemple de Vittel, *Dossier de l'Environnement de l'Inra*, 14.
- Depres, C., Grolleau, G., Mzoughi, N., 2008. Contracting for environmental property rights: The case of Vittel, *Economica*, 75, 412-434.
- European Commission, 2010. *Report from the Commission to the Council and the European Parliament on implementation of Council Directive 91/676/EEC concerning the protection of waters against pollution caused by nitrates from agricultural sources based on Member State reports for the period 2004-2007 SEC(2010)118* (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52010DC0047:EN:NOT>, consulté le 02/09/2013).
- Granjou, C., Mauz I., 2009. Les éleveurs et leurs voisins : étude du renouvellement des rhétoriques professionnelles d'une profession contestée, *Revue d'Études en Agriculture et en Environnement*, 90, 2, 215-235.
- Grolleau, G., McCann, L.M.J., 2012. Designing watershed programs to pay farmers for water quality services: Case studies of Munich and New York City, *Ecological Economics*, 76, 87-94.
- Hellec, F., Blouet, A., Doidy, E., 2011. L'agriculture tournée vers la protection de la qualité de l'eau : l'exemplarité de Vittel en débat. Communication aux 5^{es} Journées de Recherches en Sciences Sociales, Inra-Sfer-Cirad, AgroSup Dijon, 8-9 décembre.
- Itab, 2006. L'agriculture biologique : un choix pour une eau de qualité, fiche technique (<http://www.itab.asso.fr/publications/guidestechiques.php>, consulté le 02/09/2013).
- Lamine, C., 2011. Anticiper ou temporiser : injonctions environnementales et recompositions des identités professionnelles en céréaliculture, *Sociologie du Travail*, 53, 1, 75-92.
- Lascoumes, P., Le Bourhis, J.-P., 1998. Le bien commun comme construit territorial : identités d'action et procédures, *Politix*, 11, 42, 37-66.
- Laurans, Y., Aoubid, S., 2012. L'économie au secours de la biodiversité ? : la légende des Catskills revisitée, *Working Papers*, 14-12, Paris, Iddri.
- Lémery, B., 2003. Les agriculteurs dans la fabrique d'une nouvelle agriculture, *Sociologie du Travail*, 45, 1, 9-25.
- Martin, L., 2010. *Agriculture et qualité de l'eau : le dispositif de Lons-le-Saunier. Évolution des jeux d'acteurs*. Mémoire, Esitpa, Rouen.
- Mermet, L., 2006. La « concertation » : un terme flottant pour un domaine mouvant ?, *Négociations*, 1, 75-79.
- Mermet, L., Billé, R., Leroy, M., Narcy, J.-B., Poux, X., 2005. L'analyse stratégique de la gestion environnementale : un cadre théorique pour penser l'efficacité en matière d'environnement, *Natures Sciences Sociétés*, 13, 2, 127-137.
- Montginoul, M., 2011. Agreements to manage individual agricultural groundwater withdrawals: What lessons can be learned from three case studies of diffuse pollution management?, *Cahiers Agricultures*, 20, 1-2, 130-135.
- Rémy, J., Brives, H., Lémery, B., 2006. *Conseiller en agriculture*, Dijon, Paris, Educagri, Quae.
- Richard-Ferroudji, A., 2008. *L'appropriation des dispositifs de gestion locale et participative de l'eau. Accueillir et composer une pluralité de valeurs, d'objectifs et d'attachements*. Thèse de doctorat, EHESS, Paris.
- Richard, S., Rieu, T., 2009. Vers une gouvernance locale de l'eau en France : analyse d'une recomposition de l'action publique à partir de l'expérience du schéma d'aménagement et de gestion de l'eau (Sage) de la rivière Drôme en France, *VertigO*, 9, 1 (<http://vertigo.revues.org/8306>, consulté le 02/09/2013).
- Roussary, A., Busca, D., Carpy-Goulard, F., Dumont, A., Salles, D., 2012. L'incitation aux pratiques améliorées dans la conduite des traitements phytosanitaires agricoles : action collective et pratiques individuelles au prisme d'une analyse sociologique et économique. Communication au colloque *La réduction des pesticides agricoles. Enjeux, modalités et conséquences*, Lyon, Sfer-Cemagref, 11-12 mars.
- Salzman, J., 2005. Creating markets for ecosystem services: Notes from the field, *New York University Law Review*, 80, 6, 870-961.
- Sennett, R., 2006. *La Culture du nouveau capitalisme*, Paris, Albin Michel.
- Sutton, M.A., Howard, C. M., Erisman, J.W., Billen, G., Bleeker, A., Grennfelt, P., van Grinsven, H., Grizzetti, B., 2011. *The European Nitrogen Assessment*, Cambridge (UK), Cambridge University Press.
- Theys, J., 2003. La gouvernance, entre innovation et impuissance, *Développement Durable et Territoires* (<http://developpementdurable.revues.org/1523>, consulté le 02/09/2013).
- Touzard, H., 2006. Consultation, concertation, négociation : une courte note théorique, *Négociations*, 1, 5, 67-74.
- Yannick, A., Kervarec, F., Verena, M., 2009. Gestion concertée de l'environnement : itinéraire vers des engagements volontaires forcés, *VertigO*, 9, 1 (<http://vertigo.revues.org/8566>, consulté le 02/09/2013).

Reçu le 30 mai 2011. Accepté le 04 avril 2013.